CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem* e *Teatro de sombras*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ/Relume Dumará, 1996.

# AS AMBIGÜIDADES DA POLÍTICA IMPERIAL

Renato Monseff Perissinotto
Universidade Federal do Paraná

Fábio Wanderley Reis disse certa vez que um dos grandes problemas da Ciência Política brasileira era ter se transformado numa espécie de história política em que os pesquisadores se limitavam a contar "como" as coisas aconteceram, renunciando ao dever de explicar "por que" aconteceram desta ou daquela maneira (REIS, 1991). Sem discutir a validade da afirmação, é certo que Reis foi bastante injusto com os historiadores ao pressupor que a eles caberia tão somente a função de "relatar" os fatos. O livro de José Murilo de Carvalho, que procuraremos resenhar a seguir, é um desmentido cabal desta tese. Nele, com uma mistura de criatividade intelectual, erudição histórica e teórica e estilo claro, Carvalho nos fornece uma instigante "interpretação" do período imperial, cujo objetivo fundamental é saber o "porquê" das especificidades da trajetória política da ex-colônia portuguesa, da Independência ao fim do Império.

Antes de comentarmos alguns aspectos mais substantivos do livro em questão, vale a pena, a fim de esclarecer melhor o leitor, fornecer algumas informações de caráter mais geral. *A construção da ordem* e *Teatro de sombras* compõem a tese de doutorado do autor, defendida em dezembro de 1974 na Stanford University. Após a defesa, os dois livros vieram a público em edições separadas. O primeiro foi publicado em 1980; o segundo somente oito anos depois. A presente reedição, que tem o título conjugado dos dois trabalhos, justifica-se, assim, não apenas pela qualidade das análises ali contidas, mas também por recuperar a unidade existente entre ambos. Em *A construção da ordem*, Carvalho analisa a formação da elite política imperial e as suas transformações no decorrer do período; em *Teatro de Sombras*, estuda a ação política dessa mesma elite, escolhendo para tanto alguns temas fundamentais. Nos dois livros, Carvalho tem grande preocupação em discutir os efeitos dos sistemas eleitoral e partidário sobre a dinâmica da política imperial.

O ponto de partida de *A construção da ordem* é a constatação das especificidades da colônia portuguesa na América, em oposição às colônias espanholas, notadamente a preservação da unidade nacional, a conquista da estabilidade política e a manutenção da Monarquia. Quais seriam as razões dessa trajetória extremamente peculiar? Depois de avaliar algumas explicações recorrentes na bibliografia, consideradas insuficientes para responder a questão formulada, o autor lança a sua hipótese mais ampla. Para ele, o arranjo político centralizado do Império brasileiro *não* foi o único resultado historicamente possível. Ao contrário, dentro de certos limites, foi fruto de uma *escolha* feita por aqueles que, naquele momento, estavam no comando do País. Conseqüentemente, para entender o período torna-se fundamental estudar o grupo dos indivíduos que tomaram as decisões estratégicas que iriam dar forma ao Estado nacional. Segundo Carvalho, as características desse grupo, isto é, da elite política imperial[1], são um fator essencial para se explicar os resultados a que se chegou depois da Independência. Mais especificamente, as suas hipóteses são as seguintes: a) a solução monárquica, a unidade política e o governo civil são, em boa parte, conseqüências do tipo de elite política existente na época; b) essa elite tinha acentuada homogeneidade ideológica e de treinamento conferida pela passagem de grande parte de seus membros pela Escola de Direito de Coimbra, o que lhe deu coesão e relativo consenso quanto ao modelo político a ser seguido (p. 17). Nesse sentido, os elementos mais importantes para a determinação do seu comportamento seriam de natureza institucional. Ou seja, embora houvesse uma certa homogeneidade do ponto de vista da composição social (bem menor do que normalmente se imagina), era o pertencimento dos membros da elite a uma mesma tradição institucional que lhes conferia unidade de ação (p.

[1] A elite política imperial era composta, segundo Carvalho, pelo Imperador, pelos conselheiros de Estado, pelos ministros, pelos senadores e deputados. Para o autor, dada a simplicidade da estrutura política do Império, os cargos formais de comando coincidiam com a capacidade efetiva de comandar. Não há, portanto, necessidade de se escolher entre uma definição "posicional" ou "decisional" de elite (p. 43).

29). Todas essas questões mais gerais são apresentadas ao leitor na "Introdução", no primeiro capítulo, "Elites políticas e construção do Estado", e no segundo, "A elite política nacional: definições". Nos três capítulos seguintes, Carvalho dedica-se ao estudo mais substantivo dos fatores que determinaram a formação da elite brasileira.

Em "A unificação da elite: uma ilha de letrados", o autor aprofunda suas análises sobre a educação como um fator essencial de coesão, enfatizando aí o papel central da Universidade de Coimbra, sobretudo para aquela geração que esteve à frente do Estado até 1850. Para a geração seguinte, as escolas de Direito de São Paulo e do Recife foram decisivas. Assim, neste capítulo, o autor procura mostrar: 1) que quase toda a elite política possuía estudos superiores, ao contrário dos indivíduos fora dela; 2) que a educação superior se concentrava na formação jurídica e fornecia, por isso, um núcleo homogêneo de conhecimentos e habilidades; e 3) que a formação dos seus membros se dava, na sua grande maioria, nas mesmas instituições, notadamente nas escolas de Direito acima citadas (p. 57).

No capítulo quarto, "A unificação da elite: o domínio dos magistrados", Carvalho nos mostra que, ao lado da educação, a ocupação funcional foi outro poderoso fator de coesão da elite. Segundo o autor, predominava no grupo os indivíduos vinculados à Magistratura estatal. Se uma das condições fundamentais para se ter acesso à elite política era ter uma educação superior, em especial jurídica, se o Estado era, na época, o maior empregador dos letrados que ele mesmo formava, então grande parte da elite política teria que sair da própria máquina estatal. "A elite política refletiu [...] essa característica com a profunda conseqüência de tender a fundir-se com a burocracia" (p. 85). Ora, essa proximidade com o Estado, com os problemas da administração e com as questões administrativas conferiu aos magistrados e, portanto, à elite política, um vínculo muito forte com o estatismo tão característico do período (p. 87). A predominância dos magistrados na elite política teria sido, assim, absolutamente crucial para o período de formação e consolidação do Estado nacional (p. 91). Ligados ao aparelho estatal, sempre tiveram entre suas preocupações manter a unidade nacional, fortalecer as prerrogativas da burocracia, contrapondo-se tanto às revoltas regionais quanto à descentralização política proposta pelos liberais. Tanto num quanto noutro caso, os magistrados não raro se colocaram frontalmente contra os grandes proprietários de terra escravistas que, segundo as interpretações tradicionais, dominariam politicamente o Império (p. 97 e ss.).

No quinto capítulo, "A unificação da elite: a caminho do clube", Carvalho estuda os principais canais pelos quais circulavam os membros da elite, reforçando a sua coesão do ponto de vista do seu treinamento profissional. Segundo o autor, a estabilidade política do Império propiciou aos membros da elite longas carreiras políticas e, por conseqüência, uma ampla circulação geográfica em função dos cargos que ocupavam. Esta última conferiu ao grupo uma visão global do País, já que seus membros passavam por várias províncias no decorrer de suas carreiras, além de fortalecer a sua coesão em função do treinamento que a circulação propiciava (p. 107 e ss.). Assim, a conclusão desses três capítulos é que a especificidade da elite política imperial muito provavelmente não era devida à origem social de seus membros, prendendo-se muito mais à sua socialização pela educação, ocupação e treinamento político, o que lhe teria garantido uma determinada concepção de Estado (p. 124).

Em "A burocracia, vocação de todos", José Murilo confere especial atenção aos ramos judiciário, militar e clerical visto terem sido eles os que mais forneceram membros para a elite política. Faz, então, uma análise relativamente longa para constatar o baixo grau de "racionalização" da burocracia imperial, o seu caráter patrimonial, litúrgico, a sua baixa profissionalização e a ausência do critério de competência técnica como norma fixa de recrutamento dos funcionários. Observa ainda que o "inchaço" da burocracia durante o Império tinha uma função política precisa, qual seja, a de absorver a crescente oferta de trabalhadores, em especial bacharéis, que não podiam ser ocupados pela estrutura econômica simplificada da escravidão. A burocracia, porém, não abrigava qualquer um indistintamente, mas era a "vocação de todos" aqueles que tinham educação formal, em especial a superior. Carvalho poderia nesse capítulo discutir um outro tema muito pouco presente no seu livro: a relação da escravidão com as características assumidas pela elite política brasileira e, por conseqüência, pela própria burocracia. A escravidão, parece-me, não era responsável apenas pelo "inchaço" dos funcionários do Estado. Ela também pode ser pensada como causa daquelas características "pré-modernas" da burocracia imperial observadas pelo autor. Sobretudo no âmbito local, a ausência de profissionalização dos funcionários, o exercício amadorístico e privado de determinadas funções públicas, a apropriação privada dos cargos estatais etc., devem ser vistos como decorrência de um direito escravista e censitário. Se é verdade que o Estado imperial era carente de recursos humanos e materiais e, por conseqüência, precisava transferir certas funções públicas para indivíduos privados, é também certo que estes últimos não poderiam ser homens quaisquer, mas sim juridicamente autorizados, isto é, homens livres e possuidores de uma certa riqueza. Daí o

fato de a maior parte dos funcionários locais ser formada por grandes proprietários de terra escravocratas e por grandes comerciantes. Ainda neste capítulo, Carvalho faz uma crítica contundente do termo "estamento" utilizado por Raimundo Faoro. Para ele, a cúpula burocrática não era uma comunidade, mas, ao contrário, tinha divisões internas. Não possuía um estilo de vida comum nem o monopólio dos cargos, ambos elementos definidores da condição estamental (p. 131).

Um estudo das divisões internas à elite política é feito no sétimo capítulo, "Juízes, padres e soldados: os matizes da ordem". Para Carvalho, as cisões intra-elites são, em grande parte, o reflexo de disputas intra-burocráticas. Para provar esta tese ele estuda as três mais importantes fontes de recrutamento da elite política: os juízes, os padres e os soldados. Na sua análise, procura ressaltar dois pontos: a) que esses setores passaram por processos de socialização diferenciados que tiveram efeitos diversos sobre seu comportamento político; e b) que essas cisões, ainda que tivessem efeitos políticos e causassem alguns realinhamentos, sempre se mantiveram, em função da origem dos contendores, dentro do âmbito estatal (p. 156). Assim, também as cisões intra-elites, e não apenas a sua coesão, explicar-se-iam mais pelos diferentes processos de socialização do que pela origem social dos seus membros (p. 175). Importa notar, segundo o autor, que a dinâmica política do Império passava por essas fissuras no interior da burocracia, pois elas provocavam alianças entre os diversos setores do Estado e forças externas a ele (p. 177).

É em função dessas constatações que o autor vai estudar, no capítulo oito, os partidos políticos do Império. O capítulo é dedicado, de um lado, à refutação das teses tradicionais sobre aquelas organizações (notadamente sobre a ligação entre as agremiações políticas e os setores sociais a elas correspondentes) e, de outro, à formulação de uma explicação própria sobre sua natureza. Para ele, o Partido Conservador, o principal responsável pela enorme tarefa de consolidação do Estado nacional, era basicamente uma agremiação fundada na aliança entre a alta burocracia imperial, os magistrados e os grandes proprietários e grandes comerciantes da economia exportadora fluminense, de Pernambuco e da Bahia. O Partido Liberal, por sua vez, era, durante os anos 1830 e 1840, o partido dos proprietários rurais, especialmente os oriundos de Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul, que lutavam contra a centralização administrativa, tendo recebido também grande contingente de padres. Já nos anos 1860, em função da diversificação da sociedade brasileira, passou a ser o partido dos profissionais liberais e dos grupos urbanos (p. 188). Essas diferenças refletiam-se no tratamento que esses partidos davam a temas específicos, como a centralização política, a escravidão etc. Os militares, por sua vez, distantes das duas forças partidárias, intensificaram sua atuação política no decorrer do período, transformando-se em fator de instabilidade.

Dessa forma, *A construção da ordem* segue uma orientação claramente "institucionalista"[2], preocupado basicamente com o peso das estruturas institucionais sobre o comportamento da "classe política", recusando, dessa forma, o "sociologismo" que, segundo ele, predomina no estudo do tema (p. 22). É claro que a opção por essa via de análise tem também seus problemas. Talvez o mais evidente seja exatamente a ênfase que se concede à elite política como sujeito da construção da Nação, sem fazer referências satisfatórias aos "constrangimentos objetivos" à ação deste grupo, em especial à própria escravidão. Não que Carvalho defenda um voluntarismo exacerbado, nem que ele deixe de reconhecer a importância da escravidão como um fator decisivo na configuração do País no momento da Independência (p. 17). Porém, a referência aos elementos que independem da vontade da elite política são demasiadamente superficiais e sobre eles o autor pouco se detém. É absolutamente louvável sua recusa diante das interpretações simplistas e deterministas que reduzem o Império ao comando instrumental dos proprietários escravistas ou dos grandes comerciantes. Aliás, na desmistificação dessas idéias está, ao meu ver, o maior mérito dos dois livros. Falta, porém, uma análise mais detida de como a escravidão moldou não só a elite política, mas a própria capacidade do Estado de implementar suas decisões na periferia do sistema político nacional. Como bem nota o autor, esses "constrangimentos" é que criaram o que ele chama de "dialética da ambigüidade", isto é, o fato de a elite política, apesar de atuar com considerável autonomia frente aos interesses econômicos mais poderosos, ter na agricultura escravista o seu sustentáculo material. Além do mais, é preciso não esquecer que essa elite, apesar de tomar decisões várias vezes desagradáveis à luz dos interesses dos proprietários rurais, dependia destes últimos para a manutenção

---

2 Não é à toa que entre as suas referências estão autores que deram origem ao que hoje em dia se conhece como "neo-institucionalismo", como, por exemplo, Ellen Kay Trimberger, Charles Tilly, este último uma das grandes influências de Theda Skocpol. Cf. CARVALHO, 1996: 23, nota 3 e p. 30, nota 21.

da ordem social (pp. 212-213).

Se *A construção da ordem* tematiza o processo de formação da elite imperial e suas especificidades, o livro seguinte, *O teatro de sombras*, é uma análise detida de algumas decisões estratégicas tomadas por essa mesma elite no momento em que a questão da formação do Estado nacional já estava resolvida e novos problemas se colocavam aos decisores. Carvalho procura investigar, assim, a relação entre a Coroa, a elite política e os proprietários rurais, nos anos de 1850 a 1889, a partir do estudo das políticas fiscal e de terras e do processo abolicionista. Segundo ele, essa análise permite demonstrar uma afirmação já feita por Sérgio Buarque de Holanda: o Império dos fazendeiros só teria começado mesmo com a queda da Monarquia (p. 239)[3].

No primeiro capítulo deste livro, "O orçamento imperial: os limites do governo", Carvalho mostra como a política fiscal constitui um momento privilegiado para estudar as disputas entre o Estado e os grupos economicamente dominantes. Assim, a receita mostraria a força do governo para amealhar recursos e a despesa revelaria quais os principais beneficiados pelos gastos públicos (p. 242). Do ponto de vista da arrecadação, o autor confere especial atenção ao imposto de exportação, a principal receita do Estado central e que recaía exatamente sobre o setor economicamente mais poderoso (p. 246). Do lado das despesas, percebe-se a preocupação do governo em atender aos interesses agrários, em especial através da construção das estradas de ferro. Contudo, os gastos com imigração eram, segundo o autor, bastante reduzidos (p. 261).

A questão da abolição, estudada no capítulo seguinte, recoloca a dialética da ambigüidade, lembrada no final do livro anterior. Se, de um lado, o Estado era dependente dos recursos econômicos gerados pela agricultura escravista, de outro, os decisores estavam abertos a injunções outras que os levavam a tomar decisões que pouco agradavam àquele setor. Foi o caso da abolição. Segundo Carvalho, nenhum outro tema revela de forma tão clara a contraposição entre motivações burocráticas e interesses econômicos dominantes. Assim, a pressão inglesa teria conduzido a elite imperial, temerosa pela soberania do País, a decidir pelo fim do tráfico em 1850; da Coroa teria surgido a motivação mais forte para os primeiros embates contra a escravidão, em especial a Lei do Ventre Livre, de 1871; o movimento popular, por fim, teria sido atuante somente no último período da luta contra o escravismo.

Se, por um lado, o processo que levou ao fim da escravidão revela a força do Estado frente aos proprietários de terras, estes, por outro, mostraram a sua capacidade de influenciar as decisões ao vetarem a efetiva implementação da Lei de Terras de 1850, estudada por Carvalho no capítulo três, "A política de terras: o veto dos barões". Segundo o autor, foi a resistência dos proprietários rurais que frustrou a aplicação das disposições contidas na referida lei (p. 318). Aqui, ao meu ver, falta uma análise mais detida de como esse poder de resistência estava ligado à escravidão. É importante lembrar que se os grandes proprietários tiveram capacidade para impedir a implementação da referida lei, isso se deveu à fraqueza da burocracia imperial a nível local, lembrada aliás pelo próprio autor (pp. 244 e 318), e, em contrapartida, ao papel imprescindível que eles tinham nos municípios, tanto no que se referia ao exercício de "funções administrativas" (delegado, juiz etc.), quanto no que dizia respeito à sua função propriamente política enquanto garantidores da ordem social, isto é, enquanto membros da Guarda Nacional. Penso que esse papel central dos grandes proprietários de terras estava intrinsecamente ligado à existência da escravidão, que, necessariamente, depositava o exercício daquelas funções nas mãos dos que eram juridicamente autorizados pelo direito escravista a exercê-las. Assim, a capacidade de resistência dos grandes proprietários à Lei de Terras — que deveria ser aplicada, evidentemente, nos municípios — é derivada do monopólio que eles tinham sobre os cargos estatais no âmbito local, monopólio este que estava intimamente ligado à existência da escravidão.

No quarto capítulo, Carvalho estuda o topo da elite política imperial, a "cabeça do governo", isto é, o Conselho de Estado. Segundo ele, trata-se de uma organização estratégica para se analisar o pensamento daqueles que comandavam o Brasil (p. 328). O estudo da "ideologia" dos conselheiros é feito através da pesquisa das atas das reuniões entre estes e o Imperador. O objetivo aqui é saber qual o modelo que a cúpula da elite defendia para o País e que imagem se tinha dele. Quanto à primeira questão, Carvalho detecta uma visão eurocêntrica, na qual os países europeus, Inglaterra principalmente, apareciam como sinônimo de civilização (p. 335). No entanto, quando forçados a enfrentar problemas reais, os conselheiros adotavam posições mais

[3] Apenas a título de precisão, convém lembrar os recentes estudos sobre a Primeira República que, com o mesmo objetivo "revisionista" de Carvalho, têm mostrado que aquele período estava longe de ser o "império dos fazendeiros". Talvez seja o caso de nos perguntarmos se em algum momento da história brasileira esse "império" existiu de fato. Para os trabalhos sobre a República Velha ver TOPIK, 1987; FRITSCH, 1988; FAUSTO, 1990; FONT, 1983.

pragmáticas. O exemplo mais ilustrativo é o do liberalismo econômico. Quase todos eles eram adeptos dessa escola teórica. Contudo, quando se tratava de efetivar medidas econômicas concretas, geralmente prevalecia o protecionismo e o intervencionismo. Diziam que a realidade brasileira ainda não se adaptava aos mandamentos da teoria (p. 339). A defasagem entre teoria e prática recolocava-se quando o assunto era o liberalismo político. Todos defendiam as liberdades públicas e o parlamento, funcionando a Inglaterra, mais uma vez, como o modelo ideal. Contudo, na prática, apoiavam o Poder Moderador e não aceitavam o sufrágio universal (p. 342). Imperava mais uma vez o pragmatismo. No que se refere à imagem que tinham da Nação, Carvalho diz que havia muita dificuldade em formulá-la. Ao lado da ausência de experiências históricas próximas da brasileira e da escassez de tradição cultural que se preocupasse em pensar o País, estava a enorme distância entre a elite política, em especial os conselheiros, e a população em geral. Para eles, o Estado era o centro de tudo, instrumento necessário para civilizar a Nação. Por essa razão, a questão da soberania externa e interna teria sempre dominado a agenda de discussão do Conselho de Estado (p. 345). Assim, também aqui, predominava amplamente o estatismo tão característico do período imperial.

No último capítulo, "Eleições e partidos: o erro da sintaxe política", o autor busca saber quais eram verdadeiramente as preocupações que orientaram as várias alterações na legislação eleitoral durante o Império (p. 358). Segundo Carvalho, havia um elemento comum nessas reformas. Nelas verifica-se o constante e consistente movimento para restringir a participação eleitoral, o que foi consumado de forma mais contundente com a lei de 1881 (p. 360). Essa redução do eleitorado era tanto do interesse da elite política como dos proprietários rurais (p. 362). Outra questão que permeava a discussão das reformas eleitorais era saber como impor a representatividade efetiva e acabar com a influência do governo e do Poder Moderador nas eleições (p. 369). Entretanto, diz Carvalho, era a interferência ostensiva do Poder Moderador na composição do Legislativo e na formação dos gabinetes ministeriais que garantia a representação da minoria na medida em que tornava temporária a derrota de um partido. Não fosse assim, a força política vitoriosa, pelos recursos políticos e administrativos que passaria a controlar, poderia permanecer eternamente no governo (p. 374).

Assim, para finalizar, a sociedade imperial era marcada por ambigüidades em várias instâncias. Era composta por uma elite cujo sustentáculo material se encontrava na grande agricultura escravista, mas que tinha certa autonomia em relação a ela; por causa dessa autonomia, tomava decisões que não atendiam aos interesses imediatos dos grupos econômicos dos quais dependia, mas também não rompia radicalmente com eles; essa elite organizava uma sociedade a partir de instituições liberais, mas convivia com a escravidão e aceitava o Poder Moderador; defendia o liberalismo econômico, mas adotava medidas protecionistas; organizava um Estado altamente centralizado, mas extremamente fraco no âmbito local.

Os méritos da análise de Carvalho residem, ao meu ver, em dois pontos. Primeiro, numa disposição em tentar entender uma realidade já relativamente bem estudada a partir de uma nova perspectiva, contribuindo para desmistificar certas "verdades" sobre o período. Segundo, faz isso aliando instrumental teórico com erudição histórica. É este último ponto que torna os livros de José Murilo de Carvalho, concordemos ou não com suas teses, algo bem mais do que um relato de "como" as coisas aconteceram e, portanto, merecedores de uma nova edição.

*Recebido para publicação em agosto de 1997.*

Renato Monseff Perissinotto (renatomp@coruja.humanas.ufpr.br) é Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, Doutor em Ciências Sociais (UNICAMP) e autor de *Classes dominantes e hegemonia na República Velha* (Editora da Unicamp, 1994).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**FAUSTO**, Boris. (1990). "Estado e burguesia agro-exportadora na Primeira República". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, *27*: 120-127, jul.

**FONT**, Mauricio. (1983). *Planters and the State: The Pursuit of Hegemony in São Paulo, Brazil: 1889-1930*. Ph.D. Dissertation. Michigan, University of Michigan, datilo.

**FRITSCH**, Winston. (1988). *External Constraints on Economic Policy in Brazil: 1889-1930*. London, MacMillan Press.

**REIS**, Fábio Wanderley. (1991). "O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e ideografia no contexto brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, *16*: 27-42, jul.

**TOPIK**, Steven. (1987). *A presença do Estado na economia política do Brasil: 1889-1930*. Rio de Janeiro, Record.

* * *